

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

a. Pengertian Pemerintahan

Sebelum melihat konsep teori dalam penelitian ini, terlebih dahulu diangkat definisi pemerintahan yang dipandang sebagai ilmu. Sebagaimana diungkapkan Suryaningrat (dalam Syafie, 2003:34) bahwa disiplin ilmu yang tertua adalah ilmu pemerintahan karena sudah dipelajari sejak sebelum masehi oleh para filosof yaitu Plato dan Aristoteles.

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafie, 2005:20).

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin dibidang legislasi, eksekutif, dan yudikatif, dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antara pemerintah dengan yang diperintah.

Pada dasarnya pemerintahan adalah sekelompok orang yang diberi kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan dengan lembaga, pemerintah dengan pihak swasta, pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.

Secara etimologi pemerintah berasal dari kata "perintah" yang ditambah dengan awalan "pe" dan akhiran "an" sehingga pemerintahan berarti perbuatan, proses, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah. Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

Budiarjo (2003:21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut.

Menurut Ndraha (2011:36) pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan

masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Dengan demikian pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama pemerintahan ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangannya. Kegiatan pemerintahan berkaitan dengan segala aktivitas yang terorganisasi, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara. Struktur fungsional menyangkut pemerintahan sebagai seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar tertentu demi tujuan negara. Sementara itu, tugas dan kewenangan berhubungan dengan keseluruhan tugas dan kewenangan negara yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari beberapa tokoh yang dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan pemerintah merupakan suatu organisasi, dimana di dalamnya terdapat orang-orang yang menjalankan tugas ataupun menjalankan kebijakan-kebijakan untuk kepentingan masyarakat ataupun Negara. Untuk menjalankan roda pemerintah khususnya dalam menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah harus mampu mengayomi masyarakat serta bersifat adil dan bijaksana, sehingga sesuai dengan fungsinya sebagai pemerintah.

b. Fungsi Pemerintahan

Rasyid (2005 : 59), menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Sementara menurut Ndraha (2011 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati

segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Dari penjelasan di atas, jelas bahwa fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah terbagi menjadi 3 fungsi yaitu fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pelayanan. Namun didalam menjalankan ketiga fungsi di atas, pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut kebijakan pemerintah.

2. Konsep Pemerintah Daerah

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Syaukani (2002:33) mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan

pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Mahfud (2000:18) mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi. (Mustamin, 1999:24-26)

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik

maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hirarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.

3. Kepemimpinan Pemerintahan

Kepemimpinan berasal dari kata dasar “pimpin” yang berarti bimbing atau tuntun. Dari kata pimpinan inilah lahir kata kerja “memimpin” yang artinya membimbing atau menuntun, dan kata benda “pemimpin” yaitu orang-orang yang berfungsi membimbing atau menuntun.

Menurut Hasibuan (2005:43) Pemimpin adalah Seseorang dengan wewenang kepemimpinannya mengarahkan bawahannya untuk mengerjakan sebagian dari pekerjaannya dalam mencapai tujuan. Kepemimpinan adalah Suatu proses pengaruh sosial dimana pemimpin mengusahakan partisipasi sukarela dari para bawahan dalam suatu usaha untuk mencapai tujuan organisasi.

Gibson (1998:5) mengatakan bahwa kepemimpinan adalah suatu usaha menggunakan suatu gaya mempengaruhi dan tidak memaksa untuk memotivasi individu dalam mencapai tujuan. Definisi *Gibson* mengisyaratkan bahwa kepemimpinan melibatkan penggunaan pengaruh dan semua hubungan dapat melibatkan kepemimpinan.

Pasolong (2008 : 114-115) mengatakan bahwa persyaratan kepemimpinan itu harus selalu dikaitkan dengan tiga hal penting, yaitu: (1) Kekuasaan, yaitu otoritas dan legalitas yang memberikan kewenangan kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu, (2) Kelebihan, keunggulan, keutamaan, sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu (3) Kemampuan, yaitu segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.

Pasolong (2013 : .32) peran pemimpin birokrasi yang mutlak dilakukan adalah (1) **Merencanakan**, yaitu suatu hal yang sangat *urgent* dari seluruh kegiatan. Oleh karena perencanaan merupakan sarana bagi pemimpin birokrasi untuk menentukan ke arah mana birokrasi akan dibawa, sulit diharapkan hasil yang baik jika perencanaan dalam birokrasi kurang baik, sekalipun pelaksanaan dilakukan secara baik. (2) **Pengorganisasian**, yaitu suatu konsep yang memiliki makna yang cukup luas karena menyangkut dua hal yaitu: (a) Struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan. Secara umum yang mengatur struktur birokrasi adalah pemimpin birokratis tingkat atas (eksekutif). Akan tetapi yang

dibahas adalah unit birokrasi dalam kaitannya dengan sekelompok orang yang mempersatukan dirinya untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dapat mereka laksanakan sendiri, (b) Penempatan pegawai dalam birokrasi. Hal ini pemimpin birokrasi harus mengetahui lebih dulu tentang karakteristik orang yang akan ditempatkan sebaik mungkin, guna mendapatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat sekaligus menggunakan gaya kepemimpinan yang tepat pada situasi bawahan yang tepat. (3) **Mengawasi**, yaitu kegiatan pemimpin yang sangat menentukan, karena dengan mengawasi akan menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang telah direncanakan. Pada dasarnya pemimpin birokrasi mengawasi tiga hal yaitu uang, bahan, dan pegawai. Langkah yang diperlukan dalam mengawasi adalah menentukan standar, ukuran hasil atas dasar standar dan melakukan perbaikan jika diperlukan, dan (4) **Mengevaluasi**, yaitu pemimpin birokrasi berperan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan para pegawai, apakah pelaksanaan pekerjaan berjalan secara efisien dan efektif, ataukah pelaksanaan pekerjaan justru terjadi inefisiensi. Hasil evaluasi inilah yang dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan-perbaikan jika ditemukan ada kendala-kendala dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat.

Berdasarkan unsur-unsur yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan merupakan suatu cara yang dilakukan seorang pemimpin dengan berbagai cara untuk mempengaruhi orang lain atau kelompok agar bertindak sesuai keinginan si pemimpin.

4. Manajemen Pemerintahan

Manajemen memiliki peran penting dalam menggerakkan segala sumber daya organisasi dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Sebagai alat pencapaian tujuan, organisasi itu tidak boleh tinggal diam atau statis, melainkan harus bergerak melalui beberapa proses yang dinamakan manajemen, dengan kata lain bahwa manajemen itu merupakan penggerak tubuh organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan terlebih dahulu.

Manajemen pemerintahan adalah proses kegiatan dalam rangka melaksanakan tatakelola atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Fungsi manajemen pemerintahan menurut Supriyanto (2009:41), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi.
2. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat.
3. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
4. Manajemen pemerintahan berarti penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian bidang tatakelola pemerintahan.

Sederhananya manajemen pemerintahan merupakan suatu kegiatan tatakelola pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

5. Kosep Kecamatan

Wilayah kecamatan mempunyai batas-batas tertentu, wilayah ini ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah dibawah kabupaten yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 221 ayat 2 yaitu kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan perda kabupaten/kota berpedoman pada peraturan pemerintah, dan pada Pasal 224 ayat 1 yaitu kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

6. Konsep Camat

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. (Nurcholis, 2005 : 133)

Pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dapat menggunakan dua pola yaitu :

1. Seragam untuk semua kecamatan,
2. Seragam untuk kewenangan tertentu yang bersifat umum ditambah dengan kewenangan spesifik (khusus) yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya. (Wasistiono, 2003 : 86)

Melalui pendelegasian kewenangan yang bervariasi sesuai dengan kondisi objektif Kecamatan, dapat disusun langkah-langkah strategi lanjutan sebagai berikut :

1. Menyusun organisasi kecamatan.
2. Menyusun perkiraan kebutuhan personil dilihat dari jumlah dan kualitas.
3. Mempekirakan kebutuhan anggaran untuk setiap kecamatan.
4. Memperkirakan kebutuhan sarana dan prasarana mendukung minimal.
5. Apabila diperlukan dapat dilakukan penataan ulang batas wilayah kecamatan dengan menggunakan pendekatan wilayah administratif pemerintahan seperti yang selama ini digunakan. (Wasistiono, 2003 : 86)

Dalam melaksanakan tugas pemerintahan di Kecamatan maka diperlukan seorang Camat yang memiliki jiwa kepemimpinan sehingga mampu membawa organisasi kearah pencapaian tujuan. Selain itu juga diperlukan Ilmu Manajemen agar Camat mampu memenej atau mengatur bawahannya agar dapat membantu Camat dalam menjalankan pemerintahan kecamatan tersebut.

Keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas di wilayah kecamatan tidak terlepas peran seorang pemimpin. Dalam hal ini, peran Camat dalam mengkoordinasi bawahannya untuk dapat melaksanakan urusan-urusan yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan kepada Camat.

7. Konsep Kepegawaian

Salah satu sumber daya yang diperlukan Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang pada pokoknya adalah “menyelenggarakan kepentingan umum”, adalah sumber daya manusia yang disebut “pegawai”.

Secara umum kata “pegawai” diartikan sebagai “orang yang bekerja pada pemerintah atau perusahaan, dan sebagainya”. Ada pula yang mengartikan pegawai sebagai orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan usaha swasta.

Dari pengertian pegawai tersebut di atas, ruang lingkup pembicaraan atau pembahasan tentang pegawai ini, adalah khusus mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pegawai yang bekerja pada pemerintah. Pegawai yang bekerja pada pemerintah, disebut sebagai Pegawai Negeri. Pegawai Negeri dapat dikatakan sebagai sarana atau alat yang menggerakkan dan menggiatkan agar segala kegiatan organisasi tersebut dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pegawai Negeri inilah yang mengerjakan segala pekerjaan atau kegiatan-kegiatan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan (administrasi) dan pembangunan (menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pemerintah sesuai dengan bidang tugas, tanggungjawab, dan wewenang yang telah ditetapkan, dalam rangka pencapaian tujuan negara). Jadi menurut Hartini (2008: 31) Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintahan atau Negara.

Sedangkan pengertian pegawai negeri menurut Mahfud M.D. dalam Hartini (2008 :32), terbagi dalam dua bagian yaitu :

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang). Dalam Undang-Undang tentang Pegawai Negeri terdapat

dalam Pasal 1 angka (1) dan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pasal 1 angka 1 : Pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (1) : Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen aparatur sipil Negara berdasarkan pada asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, pesatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan.

Pengertian di atas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan.

2. Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlukan sama dengan Pegawai Negeri.

Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dijelaskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan

digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. pegawai negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa pegawai negeri sipil adalah setiap warga Negara Indonesia yang bekerja pada instansi/lembaga pemerintahan dan digaji dengan anggaran pemerintah berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

8. Pembinaan

Menurut Thoah (2003:7-9) Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Pembinaan selain menekankan aspek rasionalitas dan teknikal, juga sangat memberikan perhatian pada hubungan kemanusiaan dan kebutuhan sosialnya.

Menurut Widjaja (2001:139) mengatakan bahwa pembinaan adalah suatu proses pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha perbaikan, dan akhirnya mengembangkan, dengan demikian pembinaan adalah sejauh mana usaha dari kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, penyusunan program, koordinasi pelaksanaan dan pengawasan suatu

pekerjaan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin.

Pembinaan menurut Winkel (2002:29) disebutkan bahwa pembinaan adalah bantuan yang diberikan oleh orang dewasa kepada orang yang belum dewasa agar dia mencapai kedewasaan. Secara sederhana pembinaan merupakan suatu aktivitas sadar dari orang dewasa guna membantu dan membimbing orang yang belum dewasa agar menjadi dewasa, baik jasmani maupun rohani.

Selain itu menurut Efendi (2003:24) disebutkan bahwa pembinaan adalah pendidikan dalam rangka perbaikan dan perbaharuan suatu kondisi pada orang perorangan, kelompok maupun dalam aspek bidang kehidupan tertentu secara langsung termasuk di dalamnya bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang politik, sehingga dengan mulai pendidikan itu dapat mencapai titik maksimal.

Mangunhardjana (2004:17) mengatakan bahwa unsur-unsur dalam pembinaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Isi sesuai dengan tingkat perkembangan dan pengetahuan para peserta pembinaan maupun berhubungan dengan pengalaman mereka.
2. Isi tidak selalu teoritis, tetapi praktis dalam arti dapat dibahas dan dikembangkan dari berbagai pandangan dan pengalaman para peserta, dapat di praktekan dalam kehidupan nyata.
3. Isi tidak terlalu banyak, tetapi disesuaikan dengan daya tangkap peserta dengan waktu yang tersedia.

Penyalahgunaan bisa dihindari, jika aparaturnya sebagai pelaksana dalam menjalankan tugas pemerintah secara konsisten menyadari tugasnya. Supriyatno

(2009:183) memberikan 12 langkah strategis untuk melaksanakan manajemen pemerintah yang baik yaitu :

1. Meningkatkan kesadaran
2. Mereformasi birokrasi
3. Manajemen pemerintahan yang baik dan konsisten
4. Melaksanakan akuntabilitas
5. Meningkatkan kemampuan kepemimpinan
6. Meningkatkan profesionalisme
7. Meningkatkan kinerja
8. Meningkatkan pelayanan
9. Meningkatkan budaya kerja
10. Meningkatkan peran masyarakat
11. Mengefektifkan anggaran
12. Melaksanakan desentralisasi.

Menurut Mathis (2002:112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.

Situmorang (1994: 176) mengatakan pembinaan pegawai dilakukan untuk meningkatkan kemampuan, semangat dan gairah kerja, disiplin dalam melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawab dan tidak mempunyai sikap dan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugas, oleh karena itu pelaksanaannya harus terus berkesinambungan.

Adapun indikator variabelnya menurut Santoso (2005: 52) pembinaan adalah usaha memelihara, melatih dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi.

Agar pembinaan dapat berjalan baik, maka dilakukan beberapa cara:

- a. Pemberian bimbingan
- b. Memberikan pengarahan
- c. Memberikan pendidikan dan pelatihan

- d. Memberikan instruksi-instruksi
- e. Memberikan buku petunjuk

Sedangkan menurut Sastroputro (1988:291) pembinaan untuk mencapai hasil kerja yang baik diperlukan beberapa indikator, yaitu:

- a. Adanya bimbingan dari atasan;
- b. Pemberian motivasi dari atasan kepada bawahan;
- c. Adanya kesempatan untuk mengembangkan karir, dalam hal ini pemberian pendidikan dan pelatihan;
- d. Memberikan penghargaan.

9. Konsep Disiplin Pegawai

Kedisiplinan merupakan faktor yang utama yang diperlukan sebagai alat peringatan terhadap pegawai yang tidak mau berubah sifat dan perilakunya. Sehingga seorang pegawai dikatakan memiliki disiplin yang baik jika pegawai tersebut memiliki rasa tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan kepadanya.

Secara etimologis, disiplin berasal dari bahasa Inggris *disciple* yang berarti “pengikut” atau “penganut”, “pengajaran”, “latihan” dan sebagainya. Disiplin merupakan suatu keadaan tertentu dimana orang-orang yang tergabung dalam organisasi tunduk dalam peraturan-peraturan yang ada dengan rasa senang hati. Sedangkan, kerja adalah segala aktivitas manusia yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. (Hartati,2014:182).

Menurut Hasibuan (2006:444) Disiplin kerja adalah kesadaran dan kerelaan seseorang dalam menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku. Sementara menurut Rivai (2011:825) Disiplin kerja adalah

suatu alat yang dipergunakan para manajer untuk berkomunikasi dengan karyawan agar mereka bersedia untuk mengubah suatu perilaku serta sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kesediaan seorang dalam memenuhi segala peraturan perusahaan.

Dari beberapa pengertian disiplin kerja yang dikemukakan oleh beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa disiplin kerja adalah sikap kesadaran, kerelaan dan kesediaan seseorang dalam mematuhi dan menaati peraturan dan norma-norma sosial yang berlaku di lingkungan sekitarnya.

Adapun menurut peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah dimuat di dalam Bab II Pasal (3) PP No. 53 tahun 2010 menjabarkan tentang kewajiban seorang PNS yakni:

1. Mentaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan tugas kedinasan yang di percayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.
3. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.
4. Mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan sendiri, seseorang, dan/golongan
5. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara.

Hukuman disiplin yaitu untuk memperbaiki dan mendidik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin, oleh karenanya setiap pejabat wajib memeriksa terlebih dahulu kepada pegawai yang melakukan pelanggaran tersebut.

Pada umumnya sebagai pegangan pimpinan meskipun tidak mutlak, tingkat dan jenis sanksi disiplin kerja “Sanksi disiplin terdiri atas sanksi disiplin berat, sanksi disiplin sedang, sanksi disiplin ringan”.

1. Sanksi Disiplin Berat

Sanksi disiplin berat misalnya :

- a. Demosi jabatan yang setingkat lebih rendah dari jabatan atau pekerjaan yang diberikan sebelumnya.
- b. Pembebasan dari jabatan atau pekerjaan untuk dijadikan sebagai pegawai biasa bagi yang memegang jabatan.
- c. Pemutusan hubungan kerja dengan hormat atas permintaan sendiri tenaga kerja yang bersangkutan.
- d. Pemutusan hubungan kerja tidak dengan hormat sebagai tenaga kerja di organisasi atau perusahaan.

2. Sanksi Disiplin Sedang

Sanksi disiplin sedang misalnya :

- a. Penundaan pemberian kompensasi yang sebelumnya telah direncanakan sabaaimana tenaga kerja lainnya.
- b. Penurunan upah atau gaji sebesar satu kali upah atau gaji yang biasanya diberikan harian, mingguan atau bulanan.
- c. Penundaan program promosi bagi tenaga kerja yang bersangkutan pada jabatan yang lebih tinggi.

3. Sanksi Disiplin Ringan

Sanksi disiplin ringan misalnya :

- a. Teguran lisan kepada tenaga kerja yang bersangkutan.
- b. Teguran tertulis
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis (Sastrohadiwiryono, 2003: 293).

B. Penelitian Terdahulu

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

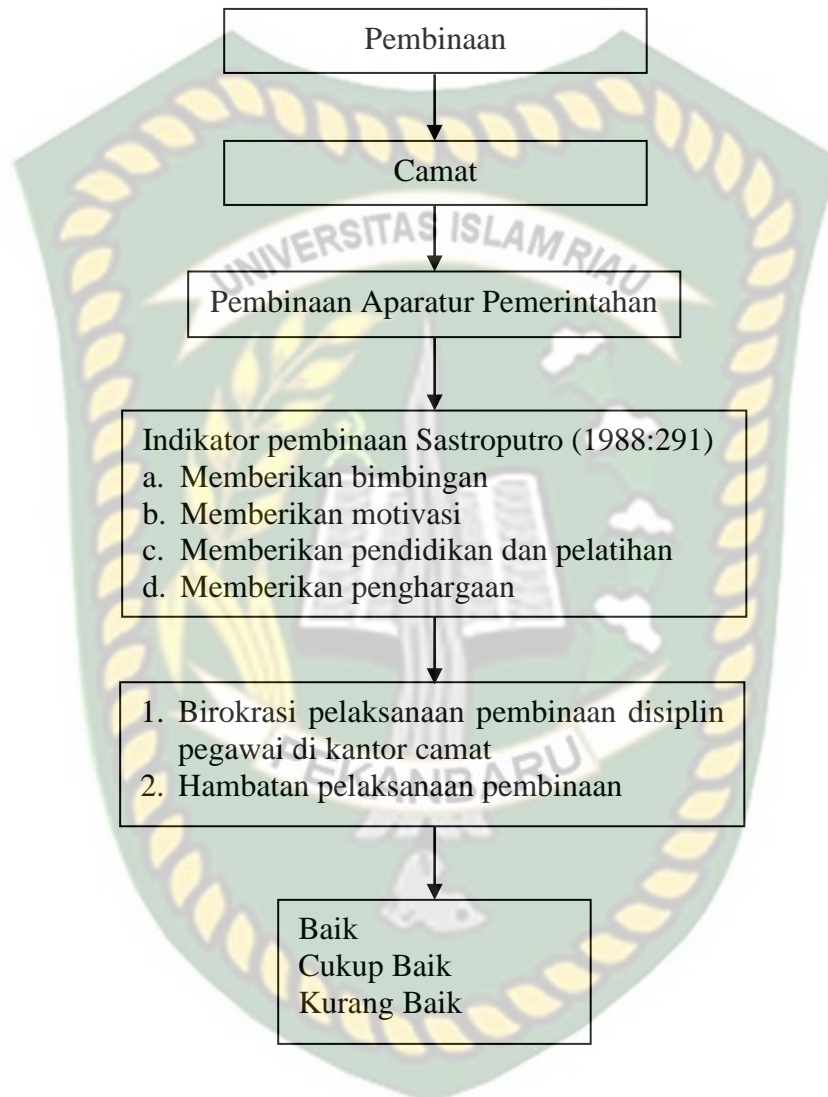
No.	Nama/Tahun	Judul Penelitian	Konsep Teori	Indikator
1	Rafita Diana (Skripsi)	Peranan Camat Dalam Membina Perangkat Desa di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan	Taliziduhu Ndraha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Latihan 3. Lokakarya (Workshop) 4. Bimbingan lapangan (penyuluhan) 5. Penerangan dan diskusi 6. Media cetak dan elektronik 7. Instruksi-instruksi 8. Teladan
2	Nandra Rendra Ismail (Skripsi)	Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Membina Pemerintahan Desa Di Kecamatan Cerenti Kabupaten Kuantan Singingi	Taliziduhu Ndraha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian pedoman 2. Pemberian bimbingan 3. Pemberian arahan 4. Pemberian pelatihan 5. Supervisi
3	Robilallahdi (Skripsi)	Peranan Camat Dalam Pembinaan Kepala Desa di Desa Sialang Godang Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan	Taliziduhu Ndraha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan pendidikan 2. Memberikan pelatihan 3. Memberikan bimbingan lapangan 4. Memberikan penerangan 5. Melakukan pertemuan, diskusi, dan musyawarah 6. Memberikan literatur

Dengan demikian, dari beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan dan referensi pada penelitian ini terdapat perbedaan antara peneliti terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan yakni terletak pada fokus pembinaan pada pegawai-pegawai yang ada di Kantor Camat Ukui Kabupaten Pelalawan.

C. Kerangka Pemikiran

Camat sebagai pemimpin organisasi pemerintah kecamatan memegang tanggung jawab yang cukup besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan. Dalam hal ini camat harus benar-benar dapat membina disiplin pegawai yang merupakan bawahannya, sehingga nantinya tidak menimbulkan hambatan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan. Untuk lebih jelasnya dapat disajikan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut:

Gambar II.1: Kerangka Pikir Tentang Pembinaan Camat Terhadap Disiplin Pegawai Di Lingkungan Pemerintahan Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan



D. Konsep Operasional

Guna menghindari dari kekeliruan dalam penggunaan istilah di dalam penulisan ini, maka berikut ini penulis akan menuangkan konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya dalam bentuk nyata secara operasionalnya tentang hasil kajian sebagai berikut:

- a. Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, dalam penelitian ini diwakili Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan
- b. Kecamatan dalam penelitian adalah pelaksana kewenangan pemerintah daerah dipimpin oleh seorang Camat yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina pegawai dilingkungannya dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di tingkat kecamatan.
- c. Camat dalam penelitian ini adalah kepala kecamatan yang bertugas melaksanakan roda pemerintahan di tingkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati, yakni Camat Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan.
- d. Pembinaan dalam penelitian ini adalah upaya yang dilakukan camat Ukui Kabupaten Pelalawan dalam membina disiplin pegawai untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah yakni penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun indikator dalam variabel pembinaan sebagai berikut:
 1. Memberikan bimbingan dalam penelitian ini adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat yang menerima pelayanan publik dengan mengedepankan kesederhanaan, keramahan, kejelasan, dan kepastian.
 2. Memberikan motivasi dalam penelitian ini proses yang dilalui dalam membina bawahan berupa menempatkan bawahan sesuai dengan kemampuan, melakukan rapat evaluasi.
 3. Memberikan pendidikan dan pelatihan dalam penelitian ini adalah upaya yang dilakukan camat untuk meningkatkan kemampuan pegawai kantor

camat dalam memberikan pelayanan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan, menetapkan SOP kerja.

4. Memberikan penghargaan dalam penelitian ini adalah pembaharuan-pembaharuan yang dilakukan camat dalam upaya membina bawahan kecamatan berupa memberikan penghargaan.

E. Operasionalisasi Variabel

Variabel dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.2 Operasional Variabel Tentang Pembinaan Camat Terhadap Disiplin Pegawai Di Lingkungan Pemerintahan Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan

Konsep 1	Variabel 2	Indikator 3	Sub Indikator 4	Ukuran 5
Pembinaan adalah usaha memelihara, melatih dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi. Pembinaan disiplin kerja pegawai adalah rangkaian usaha untuk melatih dan meningkatkan sikap kesediaan pegawai menaati peraturan yang berlaku (Santoso, 2005;52)	Pembinaan Aparatur Pemerintahan	1. Memberikan bimbingan	a. Membuat program bimbingan pegawai b. Memberikan petunjuk kepada pegawai mengenai rincian tugas c. Mengadakan diskusi bila terjadi keraguan dalam menjalankan tugasnya	Baik Cukup baik Kurang baik
		2. Memberikan motivasi	a. Memotivasi pegawai dengan menerapkan disiplin kerja b. Memberikan sanksi kepada pegawai yang tidak mentaati peraturan c. Memberikan apresiasi atas pegawai yang mencapai mutu kerja yang ditetapkan	Baik Cukup baik Kurang baik

1	2	3	4	5
		3. Pendidikan dan pelatihan	a. Mengusulkan nama-nama pegawai untuk diikutsertakan dalam program pelatihan b. Mengizinkan pegawai untuk ikut dalam diklat c. Memberikan kesempatan pegawai untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan	Baik Cukup baik Kurang baik
		4. Memberikan penghargaan	a. Memberikan penghargaan berupa pujian b. Memberikan penghargaan berupa pengusulan kenaikan pangkat dan jabatan c. Memberikan penghargaan dengan mengadakan kegiatan khusus bagi pegawai seperti tamasya	Baik Cukup baik Kurang baik

Sumber : Data Olahan 2018

F. Teknik Pengukuran

Setelah di kemukakan konsep-konsep yang bersangkutan dengan penelitian ini, maka penulis menetapkan teknik pengukuran atas variabel dan indikator pembinaan. Pengukuran terhadap pelaksanaan variabel dan indikator dalam penelitian ini ada (3) kategori.

1. Pengukuran Variabel Penelitian

Baik : Apabila semua kriteria indikator Pelaksanaan Pembinaan Aparatur Pemerintahan di Kantor Camat Ukui Kabupaten Pelalawan terlaksana dengan ukuran $> 67\%$ dari jawaban responden.

Cukup Baik : Apabila semua kriteria indikator Pelaksanaan Pembinaan Aparatur Pemerintahan di Kantor Camat Ukui Kabupaten Pelalawan terlaksana dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden.

Kurang Baik : Apabila semua indikator Pelaksanaan Pembinaan Aparatur Pemerintahan di Kantor Camat Ukui Kabupaten Pelalawan dengan ukuran $<33\%$ dari jawaban responden.

2. Pengukuran Indikator Penelitian

Adapun indikator penelitian yang ditetapkan dalam penelitian dapat diukur sebagai berikut:

1. Memberikan Bimbingan

Baik :Apabaila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $>67\%$ dari jawaban responden.

Cukup Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden

Kurang Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $<33\%$ dari jawaban responden.

2. Memberikan motivasi

Baik :Apabaila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $>67\%$ dari jawaban responden.

Cukup Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden

Kurang Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $<33\%$ dari jawaban responden.

3. Memberikan Pendidikan dan Latihan

Baik :Apabaila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $>67\%$ dari jawaban responden.

Cukup Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden

Kurang Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $<33\%$ dari jawaban responden.

4. Memberikan penghargaan

Baik :Apabaila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $>67\%$ dari jawaban responden.

Cukup Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden

Kurang Baik :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran $<33\%$ dari jawaban responden.